

Conformación, condiciones y perspectivas del Instituto Nacional Electoral en México

RENÉ TORRES-RUIZ*

1. PALABRAS PRELIMINARES

La fundación del Instituto Nacional Electoral (INE) se inserta en el marco de la reforma política aprobada en México a fines de 2013 que, a su vez, respondió a las negociaciones que sobre las distintas reformas estructurales mantuvieron durante largos meses el gobierno federal y las tres principales fuerzas políticas: los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD). Estas negociaciones se desarrollaron en el seno del llamado Pacto por México.

Esta reforma política en materia electoral, promulgada en enero de 2014 por el titular del Ejecutivo federal, rompe con una inercia histórica de transformación del marco jurídico electoral que se venía dando en México de manera gradual y con una lógica “reformista”. Dicho de otra manera, imperaban las intenciones gradualistas, se trataba de ir construyendo, no sin sobresaltos y contratiempos, un sistema electoral y de partidos más plural, más democrático, en donde no ganaran los impulsos de los diferentes actores políticos involucrados sino la

• Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es profesor investigador titular en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

búsqueda y la puesta en marcha de las mejores fórmulas, de los más óptimos mecanismos y procedimientos que permitieran una competencia por el poder más equilibrada, además de favorecer el que los electores tuvieran la posibilidad de elegir libremente a sus representantes dentro de un marco jurídico-institucional sólido y confiable. Para ello sirvieron —y así fueron concebidas e implementadas— las distintas reformas electorales que tuvieron lugar en los años noventa del siglo XX, incluso la reforma de 2007–2008.

La reforma de 2013 es abrupta, con justificaciones y causas absurdas (los legisladores y el gobierno federal se encargaron de ello). Es también una reforma de grandes dimensiones, de una alta complejidad y difícil de reglamentar. Eso explica, en parte, la tardanza de los legisladores para sacar adelante la reglamentación secundaria. Al mismo tiempo, la redacción del dictamen final es poco afortunada, confusa y se presta a cualquier tipo de interpretaciones que abren la puerta a la discrecionalidad. Esta particularidad puede ser muy grave y generar grandes controversias durante y después de los comicios que habrán de ser regulados por esa legislación. De igual manera, es una reforma que desapareció de forma absurda una de las “instituciones guardianes” de nuestra incipiente democracia: el Instituto Federal Electoral (IFE), que era el símbolo de nuestra transición, de nuestros acercamientos y devaneos con el sueño democrático. El IFE fue la institución encargada de organizar y conducir los distintos procesos electorales que se dieron en México desde su creación en 1990.

En términos generales podemos asegurar que el IFE cumplió con sus funciones. Permitió que la competencia entre los partidos fuera más equilibrada, más justa. Buscó poner en el centro de sus intereses y sus esfuerzos el cuidado y la protección de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos: organizarse en partidos políticos, votar y ser votado. Hizo posible la instauración de la democracia mínima. Es cierto que se pueden señalar descuidos, omisiones y yerros de los distintos consejeros que a lo largo de casi 24 años integraron, en distin-

tos momentos, el consejo general de esa institución, como lo ocurrido, por ejemplo, en las elecciones de 2006 y 2012.

También es cierto que el IFE se vio envuelto en más de una ocasión en fuertes controversias, en conflictos poselectorales y en fuertes descalificaciones que provinieron de distintas fuerzas políticas y desde diversos flancos ideológicos. Pero al final, una vez fundado el IFE las condiciones de competencia entre los partidos mejoraron, se fortalecieron y permitieron construir y apreciar un México mucho más plural y diverso, un México más cercano a la realidad. Así, un país que durante tantos años había sido negado por los poderosos tuvo la posibilidad —y la fortuna— de emerger y mostrarse en toda su complejidad, por lo menos en materia electoral.

Regresemos a los tiempos recientes. La justificación que los legisladores de todos los partidos políticos esgrimieron para llevar a cabo la reforma política electoral de 2013 fue que los gobernadores de los distintos estados de la república intervenían indebidamente y siempre a su favor en los comicios que se celebraban en sus respectivas entidades. Los legisladores aducían que los titulares del Ejecutivo estatal ponían en práctica tácticas antidemocráticas mediante el control de los distintos consejos electorales estatales, en donde nombraban —porque tenían la posibilidad de hacerlo, dado que a su vez controlaban el Poder Legislativo del estado— a sus personeros, a aquellos que podían velar por sus intereses, por los de su partido, al momento de que este se presentara para competir en unas elecciones.

La pregunta que debemos formularnos es si no era más pertinente —no sé si más sencillo, porque las trasformaciones políticas en México nunca han sido sencillas, pero sí más adecuado y oportuno— buscar transformar ciertas instituciones y legislaciones que sirvieran para contener los embates antidemocráticos de los gobernadores, y a la par impulsar y apuntalar un proceso de cambio político que quizá hubiese contribuido a democratizar el país a nivel subnacional —un nivel, ciertamente, en el que la salud democrática de México es muy precaria). ¿No era mejor buscar la reforma del poder, para con ello ayudar a la

democratización de las entidades? ¿Era necesario regresar a la vetusta fórmula del centralismo en detrimento del federalismo? ¿Era necesaria una reforma electoral de tal calado? Creo que no.

Por otro lado, se corre el enorme riesgo de que esta reforma termine siendo “el parto de los montes”, es decir, un acontecimiento anunciado con bombo y platillo que en realidad termine siendo algo menor e intrascendente, sin la capacidad de poner al día el sistema electoral y de partidos mexicano. Ello podría acarrear una desilusión más en el imaginario colectivo nacional, algo que sin duda no necesitamos en una época tan convulsa como la que experimentamos hoy; por el contrario, nos puede infligir un fuerte daño y convertirse en un obstáculo en la pugna que tenemos los mexicanos desde hace varios años para instaurar una verdadera democracia.

2. PROCESO PARA INTEGRAR EL CONSEJO GENERAL DEL INE

La promulgación del decreto por el cual se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones del artículo 41 de la Constitución, en materia político electoral, fue hecha por el presidente Enrique Peña Nieto en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 10 de febrero de 2014. En esta reforma se estipulaba, entre otras cosas, la desaparición del IFE y la creación de una institución nacional, el INE, con facultades más amplias. Igualmente, se determinó establecer un mecanismo novedoso para integrar el consejo general del INE, además de incrementar el número de consejeros. Describamos brevemente este proceso.

El 17 de febrero de 2014 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó por mayoría calificada (389 votos a favor, 50 en contra y cuatro abstenciones) el acuerdo en el que se establecía el proceso para la integración del comité técnico de evaluación que elegiría a los consejeros del INE, así como la convocatoria para la elección de los 11 consejeros del nuevo instituto electoral. En la convocatoria se decía que los consejeros serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara baja.

El planteamiento consistía en que el comité técnico (conformado por siete “personas de reconocido prestigio”) analizaría y evaluaría los perfiles y trayectorias de los aspirantes a integrar el consejo general del INE. Una vez que el comité técnico estuvo instalado¹ comenzó el proceso de inscripción de los aspirantes (el viernes 21 de febrero) concluyendo el miércoles 5 de marzo. Cuando se dio a conocer la lista de aspirantes registrados en un primer momento (307), los integrantes del comité evaluador procedieron a seleccionar de entre esa lista 11 quintetas, es decir, propusieron 55 nombres, sobre los cuales los diputados tendrían que elegir a los 11 integrantes del consejo general. El plazo era el 8 de abril, de lo contrario los legisladores deberían insacular los nombres de los próximos consejeros de entre las 11 listas presentadas, y de no ponerse de acuerdo estos sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la que designaría a los nuevos consejeros.

Los criterios empleados por los miembros del comité técnico para seleccionar a los aspirantes fueron: su conocimiento en la materia, la experiencia, trayectoria personal y profesional, así como la solvencia ética, procurando en todo momento el principio de equidad de género. También se debían cumplir ciertos requisitos formales como acreditar ser ciudadanos mexicanos por nacimiento y no contar con otra nacionalidad, tener más de 30 años de edad al día de la designación, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial de elector vigente, además de no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni de su equivalente a nivel local durante el último proceso electoral federal o local ordinario.

Los consejeros electorales que en ese momento formaban parte del consejo general del IFE (Marco Baños, Lorenzo Córdova, María Mar-

1. Esto sucedió el jueves 20 de febrero. El comité estuvo integrado por Ricardo Becerra, Alejandro González Alcocer y Jorge Moreno Collado (elegidos por la Junta de Coordinación Política), Tona-tiuh Guillén López y José Antonio Lozano Diez (nombrados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos), Enrique Cárdenas Sánchez y Soledad Loaeza (designados por el Instituto Federal de Acceso a la Información).

ván y Benito Nacif) no contarían con pase automático para ocupar un cargo en el consejo general del nuevo organismo, pero sí tendrían la posibilidad de presentar su solicitud y participar en la convocatoria. Al final del proceso tres de los cuatro consejeros del IFE fueron elegidos para incorporarse al INE. La única excluida fue María Marván (debido a una negociación ríspida de última hora entre panistas y priistas).

Finalmente, el 24 de marzo la Junta de Coordinación Política (Jucopo) de la Cámara de Diputados difundió las 11 listas de candidatos finalistas a ocupar igual número de cargos como consejeros del INE² que el comité técnico le presentó. Días después, el 4 de abril —incluso días antes de cumplirse el plazo fatal, que era el 8 de abril—, el pleno cameral nuevamente por mayoría calificada (417 votos a favor, 41 en contra y cuatro abstenciones) avaló la designación de Lorenzo Córdova Vianello como presidente del INE, así como el nombramiento de los otros diez integrantes del nuevo organismo electoral: Adriana Margarita Favela Herrera, José Roberto Ruiz Saldaña y Ciro Murayama Rendón (fueron electos para un periodo de nueve años); Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y Benito Nacif Hernández (para ocupar su cargo durante seis años), y Beatriz Galindo Centeno, Arturo Sánchez Gutiérrez y Javier Santiago Castillo (por tres años).

Una vez que esto ocurrió los diputados emplazaron al consejo general del IFE para que convocara a su última sesión con la finalidad de llevar a cabo la extinción de esa autoridad electoral en funciones. Este acto protocolario se celebró el mismo 4 de abril por la tarde. En esa ocasión se dio paso, igualmente, al nacimiento del INE, con la celebración de su primera sesión en donde los flamantes consejeros electorales rindieron protesta.

2. Véase la lista completa de las 11 quintetas de aspirantes al INE en: http://www.milenio.com/politica/INE-consejeros-San_Lazaro-Camara_de_Diputados-IFE-seleccion_consejeros_o_268173461.html.

3. APROBACIÓN DE LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL

El 15 de mayo, tras largas horas de discusión, la Cámara de Diputados aprobó la legislación secundaria en materia político electoral con lo que se expidieron las leyes de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), de Partidos Políticos (LGPP) y de Delitos Electorales (LGMDE), además de las reformas a las leyes del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.³

El dictamen fue avalado en lo general con 381 votos a favor, 62 en contra y 11 abstenciones, y en lo particular con 232 votos a favor, una abstención y 196 en contra. Una semana después, el 23 de mayo, el presidente Peña Nieto promulgó el decreto de las leyes secundarias en materia político electoral, que eran necesarias para organizar las elecciones federales y locales a realizarse durante 2015 en 17 entidades de la república. La nueva legislación fue publicada el viernes 23 de mayo en el DOF, entrando en vigor al día siguiente.

En este punto debemos recordar que aún se requiere que las distintas entidades que celebrarán comicios en 2015 realicen diversos ajustes a las constituciones y leyes estatales y locales. La fecha límite para desarrollar estas adecuaciones y poner al día su legislación electoral fue el 30 de junio de 2014, dado que la Constitución federal establece que las leyes electorales que habrán de regir en un determinado proceso no podrán ser reformadas durante los 90 días previos al inicio de este. Hay que recordar que el próximo proceso electoral 2014-2015 comenzará la primera semana de octubre de 2014.

3. Esta reforma implica una serie de aspectos que, por no ser la finalidad de este trabajo, no me detendré a analizar, simplemente me limito a enlistarlos: fecha de inicio del proceso electoral; fiscalización; financiamiento; restricciones con respecto al financiamiento privado; prorrateo; mesas directivas de casilla; voto en el extranjero, candidaturas comunes; candidaturas independientes; representación política; elección de magistrados locales.

4. NUEVA ESTRUCTURA DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Como parte de la reforma se instituye un nuevo Sistema Nacional Electoral cuya función será organizar las elecciones populares en todo el país y a distintos niveles. Estará integrado por el INE y por los Organismos Públicos Locales Electorales (Oples) de las 32 entidades federativas, además, por supuesto, de las nuevas reglas y procedimientos y de los otros componentes de cualquier sistema electoral, como son los electores, candidatos, partidos, medios de comunicación, etcétera.

Respecto de la estructura del INE podemos señalar que “es prácticamente la misma que la del IFE. Los órganos centrales siguen siendo el Consejo General, la Presidencia del Consejo, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva. Solo que ahora en el Consejo hay 10 consejeros y un presidente y antes ocho y uno. Y en las delegaciones lo mismo: Juntas locales y distritales y consejos locales y distritales con la misma composición que en el pasado. En la Junta General estarán presentes no solo el presidente, el secretario ejecutivo y los directores, sino también los titulares de tres unidades: fiscalización, contencioso electoral y vinculación con los organismos públicos locales (las últimas dos son nuevas)”.⁴

Mientras tanto los Oples, según lo establece el artículo 99 de la LGIPE, “contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz”.

4. José Woldenberg. “Novedades y no tanto”, en *Reforma*, México, 22 de mayo de 2014.

5. ATRIBUCIONES DEL INE

Con la creación del INE comienza, sin duda, una nueva era electoral para el país. Una nueva etapa plagada de incertidumbres, dudas, como resultado de una legislación secundaria que dejó insatisfechos a propios y extraños por ciertos vacíos e imprecisiones, además de que instituye un sistema electoral híbrido. Los desafíos que tiene por delante el recién creado organismo son enormes y, también hay que decirlo, eran innecesarios.

Para empezar, el INE deberá preocuparse por organizar las elecciones en 17 entidades de la república, en donde se elegirán nueve gobernadores,⁵ 1,009 presidentes municipales y 641 legisladores locales. Pero sus tareas y compromisos no serán esos. También deberá cuidar la realización y calificación de los procesos electorales que tendrán lugar en los 31 estados del país y en el Distrito Federal, ya que la Cámara de Diputados se renovará en su totalidad.

La nueva legislación establece que el INE tendrá atribuciones en los procesos electorales federales y locales para la capacitación electoral; para la geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como para la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras; el padrón electoral y las listas de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; fiscalizar ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, tanto en precampañas como en campañas. Mientras que para los procesos electorales federales algunas de sus facultades más importantes son: el registro de los partidos políticos nacionales; el reconocimiento a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos y de los candidatos a cargos de elección popular federal; la

5. Durante 2015 se elegirá gobernador en los siguientes estados: Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

preparación de la jornada electoral; los escrutinios y cómputos en los términos que señala la LGIPE; el cómputo de la elección de presidente en cada uno de los distritos electorales uninominales; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, y la educación cívica en los procesos electorales.

Además, el INE estará facultado para organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos cuando estos lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas; designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 de septiembre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero presidente y los consejeros electorales del propio consejo general, a los consejeros electorales de los consejos locales. Dos atribuciones más, que de hecho constituyen uno de los puntos más sensibles y polémicos de esta reforma (para muchos es el punto nodal de la reforma), son: designar y remover, en su caso, a los presidentes y consejeros electorales de los Oples, que son los organismos que sustituyen a los institutos electorales de las entidades federativas, y asumir, o bien delegar las atribuciones a los Oples, pero conservando en todo momento la facultad de reasumir su ejercicio directo cuando así lo decidan.⁶ Estos dos aspectos, como ha señalado atinadamente José Woldenberg, “no solo erosiona(n) la certeza (las facultades deberían estar clara y definitivamente establecidas) sino que abre(n) una eventual zona de litigios innecesarios”.⁷

En relación con este último tema, en el artículo 41 constitucional se establece que el INE podrá asumir, delegar o atraer funciones y actividades de los Oples bajo determinados supuestos. Mientras que en la legislación secundaria (artículo 121 de la LGIPE) se dice que el INE estará en condiciones de analizar si atrae una contienda a petición de cuatro de sus consejeros o del instituto electoral de la entidad. También se establecen los dos supuestos:

6. Véase el artículo 44 de la LGIPE [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>].

7. José Woldenberg. *Op. cit.*

- a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo [...] y
- b) Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa.⁸

Dos supuestos muy difíciles de comprobar, por lo que con esta reforma lo que se hace, en realidad, es abrir la puerta —como ya dije— a la discrecionalidad y la incertidumbre.

6. RETOS Y PERSPECTIVAS DEL INE

Como puede apreciarse, el nuevo instituto electoral cuenta con facultades muy amplias que requerirán —ese será el primer desafío del INE— de una gran habilidad política para conducir y organizar los procesos electorales, dado que habrá muchos más actores políticos que antaño —tanto nacionales como locales— interesados en presionar a la autoridad electoral. Pero no solo eso sino que se requerirá de un aumento presupuestal considerable ya que esta institución enfrentará nuevas responsabilidades que antes eran facultades de los institutos electorales estatales. Si bien es cierto que el actual presidente del INE, Lorenzo Córdova, ha señalado al respecto que tratarán de no incrementar el presupuesto, buscando hacer más con lo mismo, el riesgo de que el aparato electoral mexicano sea aún más costoso está presente y ello puede provocar un enorme descontento y fuertes críticas entre amplios sectores de la sociedad.

Un aspecto más a tener en cuenta es el nombramiento de los 119 consejeros de los OPLEs en las 17 entidades federativas donde habrá comicios en 2015, que el consejo general del INE deberá realizar a más tardar el

8. Cámara de Diputados. “Ley general de instituciones y procedimientos electorales”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de mayo de 2014 [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>].

30 de septiembre de 2014. Se ha dicho incluso que los integrantes del máximo órgano del INE podrían tomar la decisión de nombrar al total de los consejeros electorales de los 32 Ople en el país, lo cual implicaría efectuar 224 nombramientos. Mientras escribo estas líneas aún no se ha tomado tal determinación.

Lo cierto es que el INE deberá ser cuidadoso al momento de designar a los integrantes de los Ople. Para ello será importante diseñar buenos mecanismos y procedimientos para llevar a buen puerto esas designaciones, además de definir perfiles adecuados para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que esos funcionarios tendrán de cara a los comicios que deberán organizar en las diversas entidades de la república. Será determinante, al mismo tiempo, que no quede la sensación de que los nombramientos se dan bajo las pautas tradicionales de la política mexicana, es decir, que no se siembre la duda entre la ciudadanía, los medios de comunicación y los diversos actores políticos de que las designaciones responden a intereses de grupo sino que en realidad obedecen a criterios y procedimientos bien pensados y mejor establecidos, cimentados en la búsqueda de construir autonomía, fortalecer la institucionalidad, ofrecer garantías a los contendientes, en fin, en fortalecer la democracia electoral mexicana.

Comunicar adecuadamente sus decisiones será, sin duda, como lo ha señalado recientemente el propio Lorenzo Córdova⁹ (él lo llama vocación pedagógica), un elemento que puede contribuir a incrementar la tan desgastada confianza ciudadana en la autoridad electoral y el descrédito y déficit de legitimidad institucional que padece el INE (como herencia del IFE, desde luego). En la medida que el INE comunique bien y actúe apegado a derecho y sea transparente en su proceder contará con más sólidas posibilidades de que los distintos actores de la sociedad mexicana confíen en él y, como resultado de ello, decidan acompañarlo en su siempre complicado andar.

9. Durante una conferencia impartida el miércoles 28 de mayo de 2014 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Si el INE sale venturoso de estos desafíos y de la organización de las elecciones intermedias de 2015 (y más adelante de los comicios presidenciales de 2018), se habrá demostrado que la reforma política tan criticada fue acertada y que México puede dejar de preocuparse por el tema electoral, para enfocar sus baterías en otros asuntos que, ciertamente, requieren mayor atención. Estar modificando y reinventando lo electoral cada determinado tiempo puede convertirse en una tarea interminable y, desde luego, poco deseable. Será mejor aprender del pasado, recoger los frutos de lo andado, recolectar experiencias y aplicarlas al terreno de lo electoral para cosechar éxitos y sembrar certezas, lo cual no quiere decir que no se pueda mejorar lo que haya que mejorar y eliminar las malas prácticas.

Finalmente, quizá el principal desafío que enfrenta el INE es volver a ser un organismo confiable y respetado por todos los actores, convertirse en un organismo electoral capaz de superar lo hecho por el IFE, pero aprender de lo que este realizó y al mismo tiempo evitar a toda costa trasformarse en una mala imitación de lo que amargamente representó el IFE en sus últimos tiempos.